VIII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 26)**
- **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 59)**

z dnia 13 września 2016 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 26)

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 59)

13 września 2016 r.

Komisje: do Spraw Kontroli Państwowej oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradujące pod przewodnictwem posła **Andrzeja Maciejewskiego (Kukiz15)**, przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej rozpatrzyły:

– sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 r. (druk nr 829).

W posiedzeniu udział wzięli: **Grażyna Wróblewska** przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych wraz ze współpracownikami, **Marcin Mazuryk** zastępca dyrektora w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wraz ze współpracownikami, **Bożena Nowaszczuk** doradca prawny w Najwyższej Izbie Kontroli, **Grzegorz Kubalski** zastępca dyrektora w Związku Powiatów Polskich wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Oset, Tadeusz Cieśluk, Sławomir Jakubczak, Dariusz Myrcha, Jolanta Osiak** – z sekretariatów Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dzień Dobry. Otwieram wspólne posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Na podstawie listy obecności stwierdzam kworum. Witam panie i panów posłów oraz zaproszonych gości. Witam panią Grażynę Wróblewską, przewodniczącą Krajowej Rady Izb Obrachunkowych oraz przedstawicieli samorządów i ministerstw.

Porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia przewiduje sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych, wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w roku 2015, druk nr 829. Nie słyszę sprzeciwu, zatem stwierdzam przyjęcie porządku dziennego posiedzenia.

Panie i panowie posłowie, materiały i sprawozdanie KRRIO zostały państwu dostarczone. Przystępujemy do omówienia sprawozdania. Proszę panią Grażynę Wróblewską, przewodniczącą Krajowej Rady Regionalnej Izby Obrachunkowej o zabranie głosu.

Przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grażyna Wróblewska:

Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, szanowni państwo. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, zgodnie z ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych, corocznie do 30 czerwca przedkłada Sejmowi i Senatowi Rzeczpospolitej Polskiej sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Podobnie stało się w roku bieżącym. Obecne sprawozdanie zostało przyjęte uchwałą KRRIO na posiedzeniu 24 maja 2016 r.

Sprawozdanie składa się z dwóch części. Pierwsza część dotyczy wykonania zadań przez regionalne izby obrachunkowe w aspektach, dla których są one właściwe. Druga część obejmuje sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu teryto-

rialnego. Jestem w towarzystwie pani przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, prezes izby wrocławskiej Lucyny Hanus. Pani prezes przedstawi drugą część dotyczącą wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Ja natomiast skupię się na części dotyczącej realizacji zadań regionalnych izb obrachunkowych. Jak powiedział pan przewodniczący, otrzymali państwo sprawozdanie, dlatego nie będę wchodziła w szczegóły i przedstawię niektóre informacje dotyczące realizacji zadań przez regionalne izby obrachunkowe.

Efektem pracy izb w 2015 r. jest 178 351 zbadanych uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego, 16 budżetów ustalonych dla 10 gmin, jednego powiatu i pięciu związków międzygminnych, 23 884 wydane opinie w sprawach określonych w ustawach, w tym 23 opinie dotyczące programów postępowania naprawczego, 1281 przeprowadzonych kontroli jednostek samorządu terytorialnego, w tym 724 kompleksowe, 119 tys. skontrolowanych sprawozdań dotyczących wykonywania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego, 598 rozpatrzonych pism i skarg, w tym połowa dotycząca działalności organów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawą, skargi, które dotyczą organów stanowiących, rozpatrywane są również przez regionalne izby obrachunkowe.

Izby opracowały trzy raporty o stanie gospodarki finansowej dla dwóch gmin i jednego powiatu. Zorganizowano 242 szkolenia dla jednostek samorządu terytorialnego, przedstawicieli organów, pracowników jednostek organizacyjnych. Ogółem w szkoleniach uczestniczyło prawie 18 tys. pracowników jednostek samorządu terytorialnego.

Przechodzę do omówienia szczegółowych kwestii. Patrząc na liczbę zbadanych uchwał w 2015 r. należy odnotować znaczący ich wzrost. Zbadanych zostało ponad 10 tys. uchwał, więcej niż w 2014 r. Wówczas było ich 168 tys. To są uchwały i zarządzenia jednostek samorządu terytorialnego podejmowane w sprawach określonych ustawą w art. 11. Z ogólnej liczby zbadanych uchwał zdecydowana większość dotyczyła zmian budżetu dokonywanego przez organ stanowiący oraz wykonawczy w ramach upoważnienia ustawowego oraz upoważnień udzielonych przez organy stanowiące. Następnie, były uchwały w sprawach wieloletnich prognoz finansowych i ich zmian oraz w kwestiach podatków i opłat lokalnych. Liczba uchwał budżetowych świadczy o tym, że na etapie planowania trudno jest jednostkom samorządu terytorialnego ustalić wielkości tak, aby w ciągu roku nie były zmieniane. Wynika to z faktu, iż w ciągu roku dotacje są przekazywane w wielu transzach, wielokrotnymi decyzjami i stąd zachodzi potrzeba wprowadzenia zmian do uchwał budżetowych. Różna jest również sytuacja lub otoczenie i potrzeba dokonania zmiany, również przez organ stanowiący. Wśród zbadanych uchwał było 23 tys. dotyczących wieloletniej prognozy finansowej oraz w sprawie podatków i opłat lokalnych. W 2014 r. było 9 tys. uchwał, natomiast w 2015 r. podjętych zostało ponad 20 tys. Z czego to wynika? Nastąpiła zmiana przepisów dotyczących podatków i opłat lokalnych. Podejmując uchwały, organy musiałyby dostosować się do nowych regulacji. Również zmiana ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach wymusiła konieczność podejmowania na nowo uchwał w sprawie określenia wzoru deklaracji oraz wyboru metody ustalania opłaty w gminach.

Jakie były wyniki działalności nadzorczej? Kolegia mogą orzec o nieważności uchwały lub zarządzenia w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia prawa. Natomiast w przypadku zmian, które nie powodują konieczności orzekania o nieważności uchwały, podejmują rozstrzygnięcia o nieistotnym naruszeniu prawa. Mogą wskazać organowi stanowiącemu nieprawidłowości i oczekiwać, że przy dokonywaniu zmian zostaną one uwzględnione.

W zestawieniach tabelarycznych, włączonych do pierwszej części sprawozdania, pokazano, że z ogólnej liczby 178 351 uchwał i zarządzeń, izby uznały za zgodne z prawem 173 152, czyli 97,1%. Tyle uchwał było uznanych za zgodne z prawem. Natomiast w odniesieniu do 5 199, czyli 2,9% uchwał uznano, że naruszają prawo, z czego 0,7% zostało podjętych z naruszeniem prawa o charakterze nieistotnym. Kolegia izb orzekły, także o nieważności szeregu uchwał. Było 2394 rozstrzygnięć stwierdzających nieważność podjętej uchwały. Dotyczyły one spraw budżetowych, podatków i opłat lokalnych lub dotacji. Również znaczącą grupę stanowiły uchwały o zasadach trybu przyznawa-

nia dotacji z budżetu, podejmowanych głównie na podstawie ustawy o systemie oświaty. Wymusza ona podjęcie uchwał, które będą określały zasady udzielania dotacji dla podmiotów niepublicznych prowadzących szkoły i inne placówki oświatowe.

Powiem kilka słów na temat kontrolowania działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych. Rozstrzygnięcia nadzorcze mogą być przedmiotem skargi organu jednostki samorządu terytorialnego. W 2015 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych skierowane zostały 73 skargi. W 2014 r. było ich odpowiednio 61, z tego jednostki samorządu terytorialnego zaskarżyły 65 rozstrzygnięć, natomiast pozostałe skargi zostały wniesione przez regionalne izby obrachunkowe. Wojewódzkie sądy administracyjne w 2015 r. wydały 72 orzeczenia w odniesieniu do skarg złożonych przez organy, w tym 13 zaskarżonych w latach poprzednich. Jak powiedziałam, najwięcej skarg dotyczyło zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu. Było ich 14. W sprawach gospodarowania odpadami komunalnymi – 11, a w odniesieniu do budżetu i jego zmian – 7. Rozstrzygnięcia wojewódzkich sądów administracyjnych są trafne, albowiem sądy oddaliły 57 skarg wniesionych przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym także w 2014 r., i uchyliły tylko 19 rozstrzygnięć nadzorczych kolegiów regionalnych izb obrachunkowych. Szczegółowe zestawienie skarg zostało zaprezentowane w zestawieniu.

Kolejny obszar aktywności regionalnych izb obrachunkowych to działalność opiniodawcza. Jak powiedziałam na wstępie, w 2015 r. trzyosobowe składy orzekające wydały 23 884 opinie w sprawach określonych ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych i w kwestiach wynikających z ustawy o finansach publicznych. Dotyczyły one możliwości sfinansowania deficytu przez jednostki samorządu terytorialnego lub prawidłowości prognozy kwoty długu. Inaczej niż w działalności nadzorczej, należy stwierdzić, że nastąpiło zmniejszenie liczby wydanych opinii. W 2014 r. składy wydały ponad 25 tys. opinii, a w 2015 r. – 23 884. Stosunkowo najwięcej wydano ich w roku 2011. Zdecydowaną większość stanowiły opinie pozytywne, 83%. Składy orzekające mogą wydać również opinie z uwagami, wskazujące na drobne niezgodności lub nieprawidłowości, ale również opinie z zastrzeżeniami, w których waga naruszenia lub nieprawidłowości jest wyższa, ale nie daje podstawy do wydania negatywnej oceny. Tylko 192 opinie były negatywne. Nastąpiła poprawa w stosunku do roku poprzedniego. Spowodowana była zmniejszeniem liczby opinii wydawanych przez skład orzekający, z ponad 25 tys. do 23,8 tys. W mniejszym zakresie jednostki samorządu terytorialnego, tworząc budżety na 2015 r., planowały ich deficyty. Stąd, nie zachodziła potrzeba wydawania opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetu. Wskazuje to również na tendencję odchodzenia od korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania deficytu, natomiast zdecydowana większość jednostek planowała budżety z nadwyżką, aby mieć możliwość realizacji tych zadań. Najwięcej negatywnych opinii wydano w odniesieniu do projektów uchwał wieloletnich prognoz finansowych, 33 do projektów uchwał budżetowych. W 25 przypadkach negatywnie zaopiniowano możliwość sfinansowania deficytu, przedstawionego w projektach uchwał budżetowych. Główną przyczyną wydania negatywnych opinii w odniesieniu do projektu budżetu lub wieloletnich prognoz finansowych było nieuwzględnienie obowiązku zachowania w 2015 r. relacji z art. 243, dopuszczanego wskaźnika zadłużenia dla danej jednostki samorządu terytorialnego.

Jakie są skutki wydania negatywnej opinii? Zgodnie z ustawą, nie wstrzymuje to, np. procedury wykonania budżetu, natomiast zarząd przed uchwaleniem budżetu obowiązany jest przedstawić radzie odpowiedź na zarzuty zawarte w opinii. W przypadku negatywnej opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu z powodu przekroczenia relacji zadłużenia, opisanej w art. 234, jednostka jest zobowiązana do dokonania zmian uchwał, aby relacja została zachowana. W przypadku negatywnej opinii w przyjętym programie postępowania naprawczego, jednostka nie może uchwalić budżetu oraz wieloletniego programu finansowego. W takim przypadku, budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalany przez regionalną izbę obrachunkową.

Jak wspomniałam na wstępie, w 2015 r. kolegia izb ustaliły budżety dla 10 gmin, jednego powiatu i pięciu związków międzygminnych. Od uchwał składów orzekających można odwołać się do kolegium izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały. W 2015 r. do składów orzekających wpłynęło 40 odwołań od opinii. Oczywiście najwięk-

szy udział odwołań dotyczył możliwości spłaty pożyczek kredytu lub wykupu papierów wartościowych. Tylko w ośmiu przypadkach kolegia uwzględniły odwołania organów.

Jeżeli chodzi o działalność kontrolną, jest to drugi obszar działalności regionalnych izb obrachunkowych. Do zadań RIO, zgodnie z ustawą, należy kontrola gospodarki finansowej, zamówień publicznych, podmiotów wymienionych w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych, ich związków oraz samorządowych jednostek organizacyjnych. Jeżeli chodzi o kontrole prowadzone w jednostkach samorządu terytorialnego, w 2015 r. regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły łącznie 1281 kontroli, w tym 724 kompleksowe. Muszą być one przeprowadzone w każdej jednostce samorządu terytorialnego, co najmniej raz na cztery lata. Obowiązek i terminy zostały zachowane przez wszystkie izby. 724 kontrole stanowią 56,4% zrealizowanych przez wszystkie izby. Oprócz kontroli kompleksowych przeprowadzonych zostało 376 kontroli problemowych, tj. 229%, także doraźne i sprawdzające. Jeżeli chodzi o nieprawidłowości, powtarzały się one w roku 2015. Są ujawniane w toku kontroli. Nieprawidłowości było ponad 14 tys. Jest to duża liczba w skali wszystkich jednostek. W danej jednostce kontrolowanej przypada średnio od 10 do 15 nieprawidłowości. Oprócz kompleksowych są również prowadzone kontrole koordynowane, ale głównie przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych. Kontrole koordynowane, zgodnie z uchwałą KRRIO, dotyczyły dwóch obszarów zagadnień. Dochody z mienia wynikające z umów cywilnoprawnych w kontekście art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. Takie kontrole były przeprowadzone w 84 jednostkach, podobnie jak kontrola w zakresie inwentaryzacji składników mienia. W tym obszarze nieprawidłowości były wskazywane podczas wielu kompleksowych kontroli, zatem jako KRRIO uznaliśmy, że należy przyjrzeć się temu zagadnieniu. Wyniki kontroli były już prezentowane w lipcu na posiedzeniu Komisji Kontroli Państwowej, więc nie będę o tym mówiła. Natomiast, kontrole koordynowane były przeprowadzone w oparciu o tematykę zatwierdzoną przez KRRIO.

Proszę państwa, jak wspominałam, pozostała działalność dotyczy szkoleń. Musimy odnotować znaczący wzrost szkoleń, które odbyły się w roku 2015. Było ich 242. Duża liczba uczestników pokazuje, że istnieje potrzeba prowadzenia takiej działalności. Zostały opracowane trzy raporty w odniesieniu do programów postępowania naprawczego. Nie będę wypowiadała się w tej sprawie. To są uwagi, ustalenia zamieszczone w naszym sprawozdaniu. Chcę powiedzieć, że ogrom pracy, zaprezentowanej w sprawozdaniu, został wykonany wspólnie z pracownikami regionalnych izb obrachunkowych. W 2015 r. było ponad 1200 pracowników. Niestety, środki zapisane w budżecie na realizacje tych zadań są znacznie poniżej oczekiwań. W 2015 r. otrzymaliśmy środki z dwóch rezerw celowych. Jedna pochodziła z rezerwy ochrony środowiska i została przeznaczona na inwestycje Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi. Otrzymaliśmy również ponad 4 mln zł na informatyzację, co pozwoliło na wyposażenie w sprzęt komputerowy, który jest niezbędny do realizacji zadań. W planie wydatków regionalnych izb obrachunkowych prawie 80% stanowią wynagrodzenia. Pozostałe są przeznaczone na wydatki bieżące. Niepokojący jest również fakt, o którym mówiliśmy na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych, że środki przeznaczone na wydatki bieżące są niewystarczające. Izby oszczędzają każdą złotówkę, ponieważ nie było przyrostu, wręcz zmniejszenie kwoty na pozostałe bieżące wydatki. Brak środków stanowi bolączkę.

Muszę powiedzieć kilka słów na temat wynagrodzeń. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników izb, w tym prezesów, członków kolegiów, naczelników wydziałów, w przeliczeniu na średnie zatrudnienie ogółem, bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego, w 2015 r. wynosiło 4700 zł, przy przeciętym wynagrodzeniu krajowym wynoszącym 3897 zł. Natomiast wynagrodzenie bez nagród jubileuszowych wyniosło 4308 zł, a po odjęciu płacy prezesów, wynagrodzenie pozostałych pracowników jest na znacznie niższym poziomie, tj. 4250 zł, a 3561 zł dotyczy pracowników WIAS.

Proszę państwa, jeżeli chodzi o pracowników regionalnych izb obrachunkowych, największą grupę stanowią osoby z wydziałów kontroli – 68%, pozostali to członkowie kolegium, biura i obsługa prawna. Niepokojący jest fakt, że wiele osób rezygnuje z pracy, przechodząc do innych instytucji kontrolnych lub samorządowych, w których wynagrodzenia są znacznie wyższe. O rotacjach mówiliśmy wielokrotnie na posiedzeniach i dzisiaj

pozwoliłam sobie powiedzieć kilka słów. Przydział ograniczonych środków na pewno nie przyczyni się do zwiększenia lub podnoszenia standardów pracowników poprzez, np. kierowanie ich na szkolenia lub studia. Nie ma odpowiednich środków w budżetach izb.

To wszystko, jeśli chodzi o realizację zadań izby. Wykonanie budżetów przedstawi pani prezes Lucyna Hanus.

Zastępca przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Lucyna Hanus:

Dziękuję. Szanowni państwo, chcę przedstawić w zagregowany sposób informacje, które zawarte są w drugiej części sprawozdania, a konkretnie zaczynającej się od 160 strony. W sprawozdaniu zostało przedstawionych szereg danych liczbowych w różnych przekrojach, dotyczących poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego, w kwotach pokazywanych w rozbiciu na wielkości, umożliwiające wykonanie analizy struktury dynamiki dochodów i wydatków oraz w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Myślę, że może okazać się to interesujące dla państwa. Dane będę prezentowała w miliardach złotych, aby pokazać skalę wielkości budżetów, natomiast szczegółowe kwoty znajdują się w sprawozdaniu.

W 2015 r. wszystkie jednostki samorządu terytorialnego zrealizowały dochody na poziomie 199 mld zł i były o ponad 4,7 mld zł (2%) wyższe w stosunku do dochodów wykonanych w 2014 r. Natomiast wydatki były na zbliżonym poziomie, wynoszącym 196,4 mld zł. Były one niższe zaledwie o ok. 400 mln zł. W 2015 r. prawie 2/3 jednostek samorządu terytorialnego, czyli ponad 2000, zamknęło swój wynik nadwyżką, która łącznie wyniosła 6,3 mld zł, a w ośmiu jednostkach był deficyt i wyniósł 3,7 mld zł. Najwięcej, prawie 90% samorządów, które osiągnęły nadwyżkę, miały ponad 10% nadmiar dochodów, a znaczna część jednostek deficytowych, prawie 88%, miała braki na stosunkowo niewielkim poziomie, sięgającym do 10% dochodów. Per saldo łączny wynik budżetów samorządów za 2015 r. był dodatni i wyniósł 2,6 mld zł, przy planowanym deficycie 7,4 mld zł. W latach 2008-2014 łączny wynik budżetów samorządowych był ujemny, natomiast w 2015 r. był dodatni.

Dług na koniec 2015 r. był niższy od odnotowanego w 2014 r. o 0,5 mld zł i wyniósł ok. 71,6 mld zł. Istotny wpływ na zakres samodzielności finansowej samorządów ma fakt osiągania przez nie dochodów własnych. W 2015 r. odnotowano kolejny raz korzystną zmianę w strukturze dochodu samorządów i dochody własne stanowiły 52% ogółu z nich. Uzupełniającą rolę miały dotacje celowe, będące na poziomie zbliżonym do poprzednich lat i stanowiły ok. 22,2% ogółu dochodów. Kolejnym dodatkowym źródłem była subwencja, której udział nieznacznie się obniżył. To pokazuje dobrą tendencję w strukturze dochodów.

Dochody bieżące stanowiły 88,5% wszystkich dochodów, a dochody własne, bieżące – 49%. Większość bieżących dochodów własnych stanowiły podatki, opłaty, w tym udziały w podatku dochodowym od osób prawnych i fizycznych – 37% oraz podatek od nieruchomości – prawie 20%. Dochody majątkowe, podobnie jak w poprzednich latach 2013 i 2014, były średnio na poziomie 11,5%. Niewielkie znaczenie miały dochody ze sprzedaży majątku, które stanowiły średnio tylko 3,4% dochodów własnych i zaledwie 1,8% dochodów ogółem. Oczywiście, są to dane zagregowane, pokazujące wyniki ogółu jednostek samorządu terytorialnego, czyli ponad 2800, natomiast struktura w poszczególnych grupach lub miastach miała różny kształt. Zazwyczaj główna część zadań samorządowych realizowana jest przez gminy i miasta na prawach powiatu. Dochody gmin i miast na prawach powiatu stanowiły ponad 72% ogółu wielkości budżetowej. Największy udział dochodów bieżących w dochodach ogółem miały miasta na prawach powiatu województwa lubuskiego – średnio ponad 94%. Warto wymienić Gorzów Wielkopolski – 95,7% i Zieloną Górę – 93,8%. Z kolei, najniższy udział dochodów bieżących w dochodach ogółem miały jednostki samorządu z terenów województwa warmińsko-mazurskiego. Średni wskaźnik był na poziomie 77,5%. Dotyczyło to m.in. Olsztyna, który miał tylko 70%. To świadczy, że takie miasta w większym stopniu realizowały inwestycje, pozyskiwały dochody majątkowe, stanowiące źródła finansowania. Potwierdzają to również inne dane, dotyczące udziału dochodów majątkowych w dochodach ogółem. W przypadku miast na prawach powiatu, największy udział dochodów majątkowych miały Gliwice,

ponad 38% ogółu dochodów. Jeśli chodzi o dochody ze sprzedaży majątku – 11%, Olsztyn – prawie 30%, Toruń – 26%, Sopot – 23%. Szczegółowe dane, dotyczące struktury dochodów w poszczególnych grupach jednostek samorządu terytorialnego, przedstawiają materiały w drugiej części sprawozdania.

Jeśli chodzi o wydatki, w 2015 r. były one, jak już wspomniałam, na poziomie zbliżonym do roku 2014 i wyniosły 196,4 mld zł. Były o 400 mln niższe niż wykonane w 2014 r. W strukturze wydatków wystąpiły nieznaczne zmiany. Wydatki bieżące stanowiły ponad 80%, a majątkowe prawie 20%, w tym inwestycyjne 19%. Zmniejszyły się wydatki na obsługę długu. Były one na poziomie 83% z wykonania w roku 2014. Wydatki bieżące stanowiły kwotę prawie 158 mld zł i w porównaniu z 2014 r. były wyższe o ponad 2,4 mld zł (1,5%), natomiast wydatki majątkowe wyniosły 39 mld zł i były niższe o 2,8 mld zł, na poziomie 93% z wykonania w roku 2014. Poziom wydatków był inny w różnych grupach oraz jednostkach samorządowych. Przykładowo, w województwach samorządowych 43% wydatków przeznaczano na zadania inwestycyjne, a w pozostałych rodzajach jednostek samorządu terytorialnego – do 20%. Widać rolę i kierunki wydatkowania w poszczególnych samorządach. W większości samorządów, 77%, wydatki inwestycyjne były w granicach od 5% do 25%, a największy udział, jak w poprzednich latach, miały wynagrodzenia i pochodne. Stanowiły one średnio prawie 36% ogółu wydatków. Natomiast w powiatach były one na znacznie wyższym poziomie i średnio wyniosły 52% ogółu wydatków.

Jeśli chodzi o główne kierunki wydatkowania środków, były one podobne do poprzednich lat. Oświata i wychowanie: średnio na poziomie 30% ogółu wydatków, w gminach prawie 37%. Transport i łączność – 17%, ale w województwach 41%. Pomoc społeczna 13%, administracja publiczna – 9%, ale w powiatach ponad 11%, natomiast gospodarka komunalna i ochrona środowiska – ok. 7%. Analizując powyższe dane należy zwrócić uwagę, że są jednostki, mające nietypową strukturę dochodów i wydatków, znacznie odchylającą się od przeciętnych danych. Przykładowo, nietypową strukturę dochodów i wydatków w 2015 r. miało samorządowe województwo podlaskie, w którym dochody majątkowe, dokładnie dotacje celowe na inwestycje, stanowiły ponad 56% ogółu dochodów, a wydatki inwestycyjne osiągnęły poziom 60%. Tutaj widać skalę pozyskiwanych środków i realizowanych zadań.

Warto zwrócić uwagę na strukturę wydatków miast na prawach powiatu. Średnie wydatki bieżące w grupie jednostek samorządu terytorialnego stanowiły ok. 80% wszystkich wydatków, a wynagrodzenia pochodne 35%. Zauważono wzrost wydatków w granicach 4% globalnych wielkości. Natomiast znacznie wyższy od średniej był udział wydatków na wynagrodzenia pochodne w miastach na prawach powiatu, które miały relatywnie najniższe koszty majątkowe. Przykładowo, Ostrołęka – 53,4%, Biała Podlaska – 58,7%, Leszno – 48%. Największy wzrost wydatków majątkowych w grupie miast na prawach powiatu wystąpił w Olsztynie (prawie trzykrotny), Poznaniu – 252% i Siedlcach – 275%. Natomiast duży spadek wystąpił w Dąbrowie Górniczej – tylko 27% wzrostu w porównaniu z poprzednim rokiem – i w Tarnobrzegu. To może wynikać z faktu, jak układa się cykl realizacji zadań inwestycyjnych. Nie można porównywać jedynie poszczególnych lat. Widać jednak dynamikę zmian.

Przedstawiłam w skrócie dane dotyczące dochodu wydatków i struktury. Natomiast kolejna część materiału omawia relacje z art. 242 i art. 243, zakazujące finansowania wydatków bieżących źródłami pochodzącymi z zaciąganych kredytów, pożyczek i obligacji oraz relacja z art. 243, tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia. W latach 2011-2015 zauważalny był wzrost nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami, czyli elementu budżetu, który ma wpływ na poziom dopuszczalnego wskaźnika zadłużenia. Począwszy od 2011 r. wzrastała jednostkowa składowa średnia z art. 243, czyli relacji nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży mienia w relacji do dochodów. W 2015 r. niewielka liczba jednostek samorządu terytorialnego nie spełniła relacji z art. 242 dotyczącej finansowania wydatków bieżących. Ogółem było 46 jednostek, natomiast w 34 z nich wystąpiło dopuszczalne przepisami prawa niezachowanie relacji, 28 jednostek finansowało deficyt nadwyżkami budżetowymi, wolnymi środkami, dwie jednostki realizowały zadania, projekty unijne i nie otrzymały dofinansowania. Jedna jednostka reali-

zowała pozytywnie zaopiniowany program postępowania naprawczego i miała ustalony poziom przekroczenia relacji. Natomiast, tylko w trzech przypadkach regionalne izby ustaliły budżety na podstawie art. 240a ust. 8 ustawy o finansach publicznych.

Reasumując, tylko w 12 jednostkach nie była zachowana relacja z art. 242, a główną przyczyną pojawienia się wydatków bieżących, które nie miały pokrycia w dochodach, była konieczność zapłacenia odszkodowania zasądzonego w ramach wyroków oraz odsetek od wymaganych zobowiązań. Przyczyną niezachowanych relacji były również niższe niż planowano bieżące dochody.

Jeśli chodzi o poziom spłat zadłużenia oraz wydatków na obsługę długu, czyli relację z art. 243, w sprawozdaniu została przedstawiona analiza, w jaki sposób kształtowała się przewidywana relacja w roku 2015 na bazie danych, które wynikały z projektu wieloletnich prognoz finansowych złożonych w 2014 r., łącznie z projektami uchwał budżetowych. Wówczas tylko nieliczne jednostki planowały, że w 2015 r. i 2016 r. nie zachowają relacji. Z wykonania wynika, iż ok. 80% jednostek osiąga, wchodzące do wyliczenia tej relacji z art. 243, wielkości na poziomie wyższym, niż planowane na koniec trzeciego kwartału. Tutaj zauważalny jest spadek liczby samorządów, w których nie wykonano planowanej na koniec trzeciego kwartału wielkości rocznego wskaźnika. To jest dobra tendencja. Tylko dla 16% samorządów wykonanie budżetu na koniec 2015 r. było mniej korzystne niż planowano na trzeci kwartał. W związku z tym, tylko w 16% jednostek poziom składnika, który jest uwzględniany po wykonaniu relacji, był niższy niż zakładano w prognozach.

Wspomniałam, że tylko nieliczna część jednostek w projektach prognoz, złożonych pod koniec 2014 r., zakładała niespełnienie relacji z art. 243. Było to 17 jednostek. W co najmniej dwóch latach prognoz, czyli w latach 2015 i 2016, tylko pięć jednostek przewidziało, że relacja nie będzie zachowana. Przy omawianiu wskaźnika z art. 243 należy zwrócić uwagę na margines, czyli tzw. poziom bezpieczeństwa zachowania. Są to relacje, tj. porównanie średniej arytmetycznej wyznaczającej próg dozwolonej obsługi zadłużenia do wskaźnika rocznego. W ponad 52% jednostek samorządu terytorialnego prognozowano spełnienie relacji na bezpiecznym poziomie. Różnica między jedną, a drugą stroną relacji była wyższa niż 3%. Natomiast, prawie na identycznie, relatywnie niskim poziomie, poniżej 0,3%, prognozowało tylko 200 jednostek samorządu. W tym przypadku ryzyko niespełnienia relacji jest znaczne, gdyż wystarczy nawet niewielkie niewykonanie dochodów lub wzrostów procentowych i automatycznie, przy tak niskim zachowaniu relacji, może dojść do jej przekroczenia.

Na koniec chcę państwa zachęcić do przeanalizowania wielkości budżetów w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Charakterystyka ekonomiczna samorządów oparta jest jedynie na wielkościach budżetowych. Nie odzwierciedla sytuacji finansowej na tle innych samorządów. Jeśli chodzi o przeliczenie wielkości na jednego mieszkańca, średnia dochodów w 2015 r. wyniosła 5175 zł, ale dochody znacznie powyżej średniej uzyskały samorządy z województw: mazowieckiego – prawie 6300 zł, warmińsko-mazurskiego – prawie 5500 zł i pomorskiego. Najniższe miały samorządy z Opolszczyzny, województwa lubelskiego, małopolskiego i podkarpackiego. Poziom pozyskanych dochodów majątkowych ma wpływ na finansowanie inwestycji.

Jeśli chodzi o wydatki, w skali kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, odnotowano nieznaczne ich obniżenie i w 2015 r. wyniosły one 5108 zł, natomiast kwota wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca nieznacznie zmalała i wyniosła średnio ponad 1800 zł. Jeśli chodzi o wydatki inwestycyjne, znaczny wzrost w przeliczeniu na jednego mieszkańca był w samorządach sześciu województw: zachodniopomorskim, łódzkim, wielkopolskim, świętokrzyskim, małopolskim i podlaskim. W porównaniu z 2014 r. jest to mniejsza liczba samorządów. Pozostałe mają wyrównane wydatki.

Jeśli chodzi o projekty unijne, przedstawione dane są w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Przykładowo, dochody w gminach, związane z realizacją zadań, finansowane ze środków unijnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wyniosły średnio 188 zł, natomiast 18 zł to wydatki bieżące, a majątkowe 170 zł., 67 gmin w sposób znaczący przekroczyło próg, który wyniósł ponad 1 tys. zł na jednego mieszkańca. Najwięcej środków unijnych, liczonych na jednego mieszkańca, pozyskały gminy z województw

wschodnich, dokładnie: podlaskiego, lubelskiego, a najmniej z województw: wielkopolskiego i opolskiego. To wszystkie, w skrócie zaprezentowane dane. Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję za bardzo wnikliwą i szczegółową prezentację. Proszę teraz o zabranie głosu pana posła Waldy Dzikowskiego i przedstawienie koreferatu.

Poseł Waldy Dzikowski (PO):

Dziękuję, panie przewodniczący. W związku z tym, że sprawozdanie było bardzo wnikliwe, i mieli państwo wcześniej możliwość zapoznania się z nim, sprowadzę swój koreferat do wyciągnięcia kilku wniosków i faktów.

Regionalne izby obrachunkowe wykonują swoją działalność w dwóch aspektach: bieżącej, czyli opiniowanie, kontrola i nadzór. W pierwszej części pani prezes podała wyniki kontroli. Najczęściej dotyczą one badania uchwał i zarządzeń organów stanowiących i wykonawczych, związków komunalnych, a także kontrolowania sprawozdań z wykonania budżetu. Bardzo ważna jest działalność szkoleniowa, w której uczestniczy wielu pracowników samorządowych. To jest profilaktyka w późniejszej działalności wykonywanych zawodów samorządowych. Bardzo ciekawe wnioski wynikają z drugiej części. Pokazywany jest stan finansów komunalnych. Proszę zwrócić uwagę na kwotę prawie 200 mld zł. To jest ważny gracz na rynku finansowym budżetów. Proszę porównać z budżetem państwa – ponad 300 mld zł – i zobaczyć ile inwestują samorządy – prawie 40 mld zł, w tym ok. 30% pozyskanych środków. Oznacza to, że są one ważnym beneficjentem środków europejskich, w związku z tym, istotna jest ich stabilność finansowa. Pani prezes powiedziała, że wzrastają dochody własne, co powinno cieszyć. Pamiętam czasy, kiedy były one na poziomie 25%-30%. Niewiele jednostek samorządowych, zwłaszcza powiatów, dysponowało takimi środkami. Dobrze, że dochody własne są na poziomie 50%, gdyż świadczy to o kreatywności, stabilności i bezpieczeństwie budżetu państwa.

W związku z tym, możemy dalej analizować temat, zwłaszcza w Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, ze względu na ciekawe dane. Rzeczywiście, porównanie stabilności jednostek powinno sprowadzać się do dochodów na jednego mieszkańca w powiecie, gdyż świadczy to o kreatywności i wiele mówi o inwestycjach. Proszę obie Komisje, aby przyjęły sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych.

Na koniec chcę podkreślić dwie kwestie. Najwyższa Izba Kontroli badała stan organizacyjny, narzędzia prawne w regionalnych izbach obrachunkowych i stwierdziła dwa aspekty: wykonują one zadania zgodnie z narzędziami prawnymi, które są udostępniane przez regionalne izby obrachunkowe, adekwatnie do swoich możliwości. Jednocześnie podkreśliła, że nie posiadają wszystkich narzędzi, aby egzekwować wymóg reżimu wieloletniej prognozy finansowej. Takich narzędzi brakuje. Jest duży przepływ i fluktuacja wśród pracowników regionalnych izb obrachunkowych. To wynika z konkurencji na rynku i porównania płac pracowników regionalnych izb obrachunkowych oraz osób pozyskujących pracowników. Jeszcze raz proszę o przyjęcie sprawozdania. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Otwieram dyskusję. Kto z pań i panów posłów chce zabrać głos? Bardzo proszę, pani poseł Chrobak.

Poseł Barbara Chrobak (Kukiz15):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, na stronie 74, w drugim akapicie, jest napisane, że: „wydatki z tego tytułu wyniosły łącznie 11 tys. zł". Proszę o wyjaśnienie, jak mam to rozumieć? Czy wypłata diety została zawyżona? Jest to ogólnie napisane.

Przewodnicząca KRRIO Grażyna Wróblewska:

Być może nie jest dokładnie zapisane. Zapewne zostało to przedstawione w skrócie, ale na pewno źle wypłacono.

Poseł Barbara Chrobak (Kukiz15):

Brakuje mi w sprawozdaniu informacji o nieprawidłowościach, które państwo stwierdzili. Jak powstały nieprawidłowości w 2014 r.? Czy zostały one usunięte? Jeżeli tak,

to w jaki sposób? Co roku otrzymujemy informacje, są wykazywane nieprawidłowości, ale nie wiemy czy zostały one usunięte.

Przewodnicząca KRRIO Grażyna Wróblewska:

Chcę powiedzieć, że nie można porównać każdego roku, ponieważ nieprawidłowości ujawniamy w toku kontroli kompleksowej, a jest ona przeprowadzana raz na cztery lata. W związku z tym, po każdej kontroli możemy powiedzieć, czy wnioski pokontrolne zostały zrealizowane lub nie, czy wójt albo burmistrz rzetelnie podali przyczyny niewykonania zadań lub, czy zostały one wykonane. W każdym wystąpieniu pokontrolnym informujemy, że w dalszym ciągu występują nieprawidłowości w określonym zakresie. Natomiast, czy ujawnione nieprawidłowości z 2014 r. i 2015 r. zostały usunięte, możemy powiedzieć podczas kolejnej kontroli. Nie można stwierdzić w każdym roku, czy nieprawidłowości zostały usunięte.

Poseł Barbara Chrobak (Kukiz15):

Tak, ale na stronie 74, powołując się na Kartę Nauczyciela, widnieje informacja, że nie został wypłacony dodatek dla nauczycieli w kwocie 2 702 tys. zł. Nie został on wypłacony, z nauczycielami ustał stosunek pracy i nie mamy informacji, czy rzeczywiście problem został rozwiązany, czy nie. Dotyczy to lat 2013-2014.

Przewodnicząca KRRIO Grażyna Wróblewska:

Tak, w tym przypadku jesteśmy w stanie to stwierdzić. Burmistrz przedkłada informację w następnym roku i możemy powiedzieć, czy nastąpiło zmniejszenie podmiotów, w których dodatki uzupełniające trzeba było wypłacić.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Mam prośbę. Pani poseł, proszę o pytania, a nie dyskusję.

Poseł Barbara Chrobak (Kukiz15):

Prowadzę dyskusję, gdyż chodzi o zamieszczanie powyższych danych w sprawozdaniu rocznym. Jeżeli mamy informację, że przepisy zostały naruszone i stwierdzono nieprawidłowości, w określonym punkcie powinna być zamieszczona informacja, iż dane zostały usunięte lub, w omawianym przypadku, wypłacono kwoty.

Przewodnicząca KRRIO Grażyna Wróblewska:

Przyjmuję tę uwagę. W przyszłości będziemy starali się uzupełnić dane.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Czy są inne pytania? Zatem, zamykam dyskusję. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu stwierdzę, że komisje przyjęły sprawozdanie. Nie słyszę sprzeciwu. Stwierdzam przyjęcie sprawozdania. Proponuję, aby sprawozdawcą został poseł Waldy Dzikowski. Czy są inne kandydatury? Nie słyszę. Stwierdzam, że posłem sprawozdawcą został poseł Waldy Dzikowski.

Zamykam posiedzenie Komisji. Dziękuję.